AUTO No. URF 2 0184 DEL 31 de Enero de 2024

POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE UN GRADO DE CONSULTA

EXPEDIENTE	**PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL** PRF No. 2018-00210
ENTIDAD AFECTADA	**FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN – SECCIONAL CALI**
PRESUNTOS RESPONSABLES FISCALES	**JESÚS EDUARDO VALDERRAMA COPETE** C.C. 81.382.388. Director Seccional Administrativo y Financiero de la Fiscalía General de la Nación. **DIANA PATRICIA PERLAZA GARCÍA** C.C. 31.959.371 Jefe Coordinadora de Talento Humano de la Seccional Cali de la Fiscalía General de la Nación. **MARISOL BEDOYA RÍOS** C.C. 31.967.593. Jefe Coordinadora de Talento Humano de la Seccional Cali de la Fiscalía General de la Nación. **JHON JAIRO FILIGRANA RUIZ.** C.C. 16.658.017. Jefe Coordinadora de Talento Humano de la Seccional Cali de la Fiscalía General de la Nación.
PROCEDENCIA	**GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL VALLE DEL CAUCA**
AUTO DE APERTURA	No. 0569 del 29 de octubre de 2018, aclarado por el Auto 650 del 7 de diciembre de 2018
FALLO EN CONSULTA	Fallo No. 016 del 30 de noviembre de 2023
TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE	**ASEGURADORA COLSEGUROS S.A.** NIT. 860.026.182-5 Póliza de Manejo Estatal No. MAES – 161 vigencia del 25/07/07 al 27/09/2010, No MAES-315 vigencia del 28/09/2010 al 30/03/2011. No MAES 357 del 31/03/2011 al 30/03/2014 **ALLIANZ SEGUROS S.A.** NIT. 860.026.182-5 Póliza de Manejo Estatal No. 21214923 del 31/03/2014 al 15/12/2014. **GENERALLI COLOMBIA Seguros Generales S.A.** NIT. 860.004.875-6 Póliza de Seguros de Manejo No. 4000322 del 29/12/2014 al 29/12/2017.
CUANTÍA DEL DAÑO	Inicial $49.561.941 En Imputación: $56.625.066 En Fallo Indexada: $92.074.624

AUTO No. URF 2 0184 DEL 31 de Enero de 2024

LA CONTRALORA DELEGADA INTERSECTORIAL No. 4 DE LA UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL DE LA CONTRALORÍA DELEGADA PARA LA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO

Con fundamento en lo establecido en el numeral 5 del artículo 268 de la Constitución Política modificado por el Acto Legislativo No. 04 del 18 de septiembre de 2019, el artículo 64F del Decreto Ley 267 de 2000, adicionado por el artículo 20 del Decreto Ley 2037 de 2019 en ejercicio de sus facultades constitucionales, legales y reglamentarias, especialmente las conferidas por el artículo 18 de la Ley 610 de 2000, la Resolución Organizacional REG-OGZ-0748 del 26 de febrero de 2020 y la REG-ORG-0036 del 17 de junio de 2020, articulo 53 y 54 de la Ley 610 de 2000, procede a resolver el Grado de Consulta, en defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y los derechos y garantías fundamentales, respecto del Fallo Mixto de Responsabilidad Fiscal No. 016 del 30 de noviembre de 2023, y su confirmatorio Auto No. 0001 del 03 de enero de 2024 proferido por la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca, dentro del PRF No. 2018-00210, al fallar con responsabilidad fiscal en contra de MARISOL BEDOYA RÍOS y DIANA PATRICIA PERLAZA GARCÍA y fallar sin responsabilidad a favor JHON JAIRO FILIGRANA RUIZ.

1. ANTECEDENTES

1.1. Antecedentes.

En desarrollo de la Auditoría realizada por la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca a la Fiscalía General de la Nación Regional Cali – vigencia 2015, se estableció el Hallazgo Fiscal No. 107, en el cual se determinó una serie de irregularidades relacionadas con incapacidades que fueron pagadas a los funcionarios de la Fiscalía General de la Nación Regional Cali, sobre las cuales no se hizo el trámite de recobro en el término legal ante las EPS y las ARL respectivas.

AUTO No. URF 2 0184 DEL 31 de Enero de 2024

Con el fin de verificar la existencia de los hechos y recaudar elementos que permitieran aclarar la existencia o no de las presuntas irregularidades denunciadas, la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca ordenó la apertura de Indagación Preliminar No. 2016-02156; posteriormente cerrada a través del Auto No. 0434 del 25 de agosto de 2017, en cuya providencia recomienda la apertura de un "Proceso de Responsabilidad Fiscal", luego de evaluar el antecedente y revisar toda la documentación puesta en su conocimiento, evidencia la existencia de los requisitos habilitantes para el ejercicio de la acción fiscal del Artículo 40 de la Ley 610 de 2000, por lo cual establece la procedencia de iniciar la acción fiscal, representada en la instrucción del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00210 a través de la expedición del Auto No. 0569 del 29 de octubre de 2018.

1.2 Hecho que dio origen a la actuación.

Mediante Auto No. 0569 del 29 de octubre de 2018[1], la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca dio formal apertura al Proceso de Responsabilidad Fiscal PRF No 2018-00210, por los siguientes hechos:

"Hallazgo No. 107 Incapacidades prescritas (IP)

Teniendo en cuenta lo consagrado en el artículo 28 de la ley 1438 de 2011 sobre la prescripción económicas, que a la letra dice: "Prescripción del derecho a solicitar reembolso de prestaciones económicas. El derecho de los empleadores de solicitar a las Entidades PROMOTORAS DE Salud el reembolso del valor de las prestaciones prescribe en el término de tres (3) años contados a partir de la fecha en que el empleador hizo el pago correspondiente al trabajador"

Al término de la vigencia auditada, el monto de las incapacidades anteriores al 31 de julio de 2012 por valor de $169.3 millones no pagadas por las EPS, adquirió el carácter de incobrable, puesto que a diciembre 31 de 2015 el derecho de cobrar esas prestaciones económicas había prescrito. Sobre estas incapacidades recayó la prescripción del derecho a solicitar el reembolso.

[1] Archivo digital 48_1_20181029_AUTO0569_AUTO APERTURAPRF-2018-0210-FISCALIA.

AUTO No. URF 2 0184 DEL 31 de Enero de 2024

Esta situación es ocasionada por debilidades en la aplicación de mecanismos de control interno y afectó el monto y la disponibilidad de recursos de la seccional. De acuerdo a la respuesta de la entidad, contenida en el oficio DS-06-12-SSAG-116 de abril 27 de 2016, los planes de choque adelantados, para recuperar lo adeudado por las EPS y ARL por concepto de incapacidades, arrojan el resultado que se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro No 24 Incapacidades prescritas (millones de pesos)

EPS/ARL	AÑOS INCAPACIDADADES	VALOR
ARP COLMENA	2007, 2009, 2010, 2011, 2012	68,5
	2013	1,9
EPS SALUD COOP	2012	12,0
EPS COOMEVA	2010, 2011, 2012	6,9
TOTAL		89,3

Al final, el saldo de incapacidades disminuyó de $169.3 millones (dic. 31 de 2015) a $89.3 millones marzo 30 de 2016). Descontado las correspondientes al año 2013 ($1.9 millones), el monto de las incapacidades incobrables, correspondientes al año 2012 y anteriores, asciende a $87.4 millones. Por lo anterior se debe iniciar Indagación Preliminar.

La Subdirectora Seccional de Apoyo a la Gestión (E), de la FGN — Seccional Cali, en respuesta radicada el 10 de marzo de 2017 No. 2017ER0024864, expone:

"1. Relación de las incapacidades concedidas y pagadas a los servidores de la regional durante la vigencia 2009 a 2012.

Es importante aclarar que el recaudo del reconocimiento económico por concepto de incapacidades y licencias de maternidad y paternidad se hacía bajo lo ordenado por el Decreto 2280 de 2004, con el siguiente trámite:

• El trabajador era el encargado de liquidar el valor a reconocer por concepto de incapacidad, licencia de maternidad o paternidad ante la respectiva EPS.

• Una vez liquidada la incapacidad, licencia de maternidad o paternidad por la EPS o ARL la entregaba al empleador para que la descontara del valor a pagar por concepto de aportes a salud.

• El empleador cada mes al hacer los aportes a salud por las respectivas EPS, descontaba los valores de las incapacidades liquidadas. Esto lo hacía a través de las planillas de pago o el operador de información para el pago de aportes a la seguridad social.

AUTO No. URF 2 0184 DEL 31 de Enero de 2024

En este orden de ideas, la responsabilidad era compartida entre el trabajador y el empleador, situación que fue modificada con aplicación del Decreto 4023 de 2011 (Art. 24. Pago de prestaciones económicas) y Decreto Ley 019 de 2012 (Art. 24 Trámite de reconocimiento de incapacidades y licencias de maternidad o paternidad) ..."

La Subdirectora Seccional de Apoyo a la Gestión (E) previa solicitud de información que se le hiciera, radica Oficio No. 2017ER0032817 del 31 de marzo de 2017, en donde adjuntan respuesta de COLMENA haciendo entrega del listado de las incapacidades temporales para validar si concuerda con los casos solicitados o sí son incapacidades pendientes de radicación y adicionalmente expone':

De otra parte, le informamos que al entrar Saludcoop en Liquidación, se hicieron gestiones pertinentes para que cancelaran las acreencias Nos. 29228 por valor de $2.963.842 y 6544 por valor de $25.435.053, que efectivamente fueron canceladas a la entidad en el mes de enero de 2017.

Esta Gerencia recibe respuesta por correo electrónico por parte de la Analista Jurídica de COOMEVA EPS, el 21 de abril de 2017, donde se expone "...de la lista de empleados relacionados en el cuadro inferior, las incapacidades otorgadas se les realizó proceso de liquidación y de pago, por medio del proceso de compensación entre empleador y EPS. De acuerdo al Decreto 2280 de 2004, el cual regía para la fecha en que fueron expedidas y canceladas las incapacidades...". Se hace llegar archivos planos de planillas de pago de la Fiscalía- Seccional Cali, Comprobante de transferencia electrónica por valor de $30.238.274, por reintegro. Resolución 1747 de 2008, Certificado de incapacidad del señor José Hernán Arcila.

El 26 de mayo de 2017, La Dirección Seccional Apoyo a la Gestión Sección Talento Humano de la FGNSeccional Cali, vía correo electrónico anexa soportes de las gestiones realizadas por la Entidad como:

1. Derecho de Petición realizado a la ARL COLMENA y sus respuestas en las que se expone que la mayoría de las incapacidades no se encuentran radicadas.
2. Oficios de cobros persuasivos.
3. Acuerdos de pago
4. Oficios enviados a ECILIA POVEDA 5. Solicitud de reclasificación de SHIRLEY MONTAÑEZ

El 12 de junio de 2017, con Oficio radicado No. 2017ER00581614, la Subdirectora Seccional de Apoyo a la Gestión de la FGN-Seccional Cali, adjunta soportes de trámite de recobro adelantado ante la EPS/ARL y adjunta respuesta de COLMENA Seguros, informa que se validó todas las incapacidades y se procede a adjuntar los comprobantes de pago. Se adjunta un CD el cual contiene la siguiente información:

AUTO No. URF 2 0184 DEL 31 de Enero de 2024

COOMEVA, presenta la relación de incapacidades reconocidas y pagadas, el mismo que se encuentra a Folio 5

EPS	Cantidad de funcionarios	Fecha de pago de la incapacidad	Valor Pendiente de pago de la EPS
COOMEVA	8	Primer semestre de 2012	$ 2.165.901

Se relacionan incapacidades reconocidas y pagadas a los funcionarios, pero sin pago de recobro por parte de las Entidades de salud:

EPS	Cantidad de funcionarios	Fecha de pago de la incapacidad	Valor Pendiente de pago de la EPS
SALUDCOOP	9	Primer semestre de 2012	$11.987.975
ARL COLMENA	3	2010	$815.031
ARL COLMENA	20	2011	$22.252.479
ARL COLMENA	20	2012	$11.414.138
ARL COLMENA	2	2013	$926.417

1.3 Actuaciones procesales

➢ Auto de Apertura No. 0569 del 29 de octubre de 2018, proferido por la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca en contra de: Jesús Eduardo Valderrama Copete, en calidad de Director seccional administrativo y Financiero de la Fiscalía General de la Nación – Seccional Cali (archivo digital 50_1_20181029_AUTO0569_AUTO APERTURAPRF-2018-0210-FISCALIA).

➢ Notificaciones.

Jesús Eduardo Valderrama Copete, notificado de manera personal el día 20 de noviembre de 2018. (7_9_20181123_devolucion_diligencias_ notificacion_2018ie0091849_folios199-206).

AUTO No. URF 2 0184 DEL 31 de Enero de 2024

➢ Por Auto No. 650 del 7 de diciembre de 2019, la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca, aclaró el auto de apertura No. 569 del 29 de octubre de 2018 (Archivo 49_10_20181207_AUTO0650_ACLARAPRF-2018-00210_FOLIOS207-208).

➢ Mediante Auto No. 309 del 13 de mayo de 2019, la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca, ordenó la realización de un informe técnico y la incorporación de pruebas allegadas en la versión libre (Archivo 65_23_20190513_auto309_PRUEBAS_APOYO-TECNICO_FOLIOS252-254).

➢ Por Auto No. 672 del 15 de octubre de 2019, la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca, concedió una prórroga para rendir un informe técnico (Archivo 66_29_20191015_AUTO672_CONCEDEPRORROGA_FOLIOS260-261).

➢ Mediante Auto No. 738 del 26 de noviembre de 2019, la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca, concedió una prórroga para rendir un informe técnico (Archivo 110_estado 181 del 2018-12-17)

➢ El Señor Contralor General de la República expidió las Resoluciones Reglamentarias Ejecutivas REG EJE-0063[2] del 16 de marzo de 2020, REG-EJE-0064[3] de 30 de marzo de 2020 y REG-EJE-0067-2020, con fecha de expedición corregida mediante Resolución Reglamentaria Ejecutiva REG-EJE-0068-2020 de 13 de abril de 2020, mediante las cuales dispuso la suspensión de los términos procesales dentro de las Indagaciones Preliminares Fiscales, los Procesos de Responsabilidad Fiscal, de Jurisdicción Coactiva, Disciplinarios y Sancionatorios, que se tramitan al interior de la Entidad, con el fin de minimizar los efectos negativos en la salud de los funcionarios, contratistas, usuarios y demás personas que permanecen en las instalaciones de la Contraloría General de la República, en atención a la pandemia COVID-19 en el país. Mediante la Resolución Reglamentaria Ejecutiva REG EJE- 0070[4] del 1° de julio de 2020, el Señor Contralor de la República ordenó el levantamiento de términos a partir del 15 de julio de 2020.

[2] 175_3_reg-eje-0063-2020 del 16-03-2020
[3] 176_1_reg-eje-0064-2020 del 30-03-2020
[4] 177_reg-eje-0070-2020_reanudacion terminos cgr

AUTO No. URF 2 0184 DEL 31 de Enero de 2024

- Por Auto No. 229 del 14 de julio de 2020, la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca, ordenó la reanudación de términos del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00210 (28_46_20200714_auto229_ reanudación de terminos-ant y prf_folios318-323.pdf)

- Por Auto No. 485 del 20 de octubre de 2020, la Gerencia Departamental del Valle del Cauca, ordenó la ampliación del informe técnico (Archivo 31_48_20201020_auto485_ avoca y decreta pruebas de oficio fiscalia_329-336)

- Mediante Auto No. 112 del 01 de marzo de 2021, la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca, decretó pruebas dentro del PRF No. 2018-00210 (40_20210301_auto112_decretapruebas).

- Por Auto No. 275 del 23 de abril de 2021, la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca, concedió una prórroga para rendir un informe técnico (Archivo 48_68_20210423_auto refoliacion y prorroga informe_275_folio).

- Mediante Auto No. 531 del 20 de agosto de 2021, la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca, corrió traslado de un informe técnico (Archivo 63_20210820_auto_corre-traslado-info-tecnico_531).

- Por Auto No. 559 del 24 de agosto de 2011, la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca, resolvió negar una solicitud de nulidad impetrada en contra del proceso (Archivo 64_20210824_auto-resuelve-nulidad_559).

- Por medio de Auto No. 617 del 13 de septiembre de 2021, la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca ordenó la vinculación de nuevos presuntos responsables fiscales (Archivo 75_20210913_auto-vinculacion_617).

- Mediante Auto No. 771 del 09 de noviembre de 2021, la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca, ordenó el archivo parcial del proceso a favor de uno de los presuntos responsables fiscales (Archivo 107_20211109_auto_archivo-parcial_771).

AUTO No. URF 2 0184 DEL 31 de Enero de 2024

- Por Auto No. URF 2 – 1380 del 15 de diciembre de 2021, la Contralora Delegada Intersectorial 4 de la Unidad de Responsabilidad Fiscal, resolvió un grado de consulta (ver 110_urf2-1380 15 dic.pdf)

- Por Auto No. 236 del 07 de abril de 2022, la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca, resolvió una solicitud de pruebas (ver 137_20220407_auto-resuelve-pruebas__236.pdf).

- Por Auto No. 285 del 02 de mayo de 2022, la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca, resolvió un recurso de reposición dentro del PRF 2018-00210 (ver 145_20220502_auto-resuelve-recurso__285.pdf).

- Por Auto No. 157 del 232 de abril de 2019, la Gerencia Departamental Colegiada de Caldas, fijó fecha y hora para la práctica de una prueba testimonial (74_20190423_Auto_Fija fecha y hora prueba testimonial_PRF-1969_157).

- Por Auto No. 169 del 30 de abril de 2019, la Gerencia Departamental Colegiada de Caldas, fijó fecha y hora para la práctica de una prueba testimonial (77_20190430_Auto_Fija fecha y hora prueba testimonial_PRF-1969_169).

- Por Auto URF 2 – 642 del 31 de mayo del 2022, la Contralora Intersectorial 04 de la Unidad de Responsabilidad Fiscal, resolvió un recurso de apelación de pruebas (148_urf2-0642 may 31.pdf).

- Mediante Auto No. 476 del 06 de julio de 2022, la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca, resolvió una solicitud de pruebas (155_20220706_auto-resuelve-pruebas_476.pdf).

- Por Auto No. 512 del 25 de julio de 2022, la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca, resolvió un recurso de reposición interpuesto por la negativa de pruebas (161_20220725_auto-resuelve-recurso_512).

- Mediante Auto No. URF 2-1035 del 23 de agosto de 2022, la Unidad de Responsabilidad Fiscal Contralora Delegada Intersectorial No. 4 resolvió un recurso de apelación dentro del PRF 2018-00210 (165_urf2-1035 ago 23).

AUTO No. URF 2 0184 DEL 31 de Enero de 2024

- Por Auto No. 734 del 27 de octubre de 2022, la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca, decretó pruebas dentro del PRF 2018-00210 (175_20221027_auto-decreta-pruebas_732).

- Por Auto No. 028 del 01 de febrero de 2023, la Gerencia Departamental del Valle del Cauca, puso a disposición de los sujetos procesales un informe técnico (204_20230201_auto_corre-traslado-info-tecnico_028).

- Mediante Auto No. 101 del 24 de febrero de 2023, la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca ordenó el archivo parcial del proceso a favor de dos de los implicados (221_20230224_auto-archivo-parcial_101).

- Por Auto No. 102 del 24 de febrero del 2023, la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca resolvió una solicitud de nulidad dentro del PRF 2018-00210 (222_20230224_auto-resuelve-nulidad_102).

- Por Auto No. URF2 – 404 del 29 de marzo de 2023, la Unidad de Responsabilidad Fiscal Contralora Delegada Intersectorial 4 resolvió un grado de consulta dentro del PRF 2018-00210 (230_auto urf2-404_29 de marzo de 2023).

- Por Auto No. 259 del 13 de abril de 2023, la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca decretó pruebas dentro del PRF 2018-00210 (236_20230413_auto-decreta-pbas_259).

- Por Auto No. 327 del 11 de mayo de 2023, la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca aclaró y modificó varias providencias dentro del PRF 2018-00210 (247_20230511_auto_aclaracion_327).

- Mediante Auto No. 431 del 27 de junio de 2023, la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca puso a disposición un informe técnico a los implicados dentro del PRF 2018-00210 (271_20230627_auto_corre_traslado-info-tecnico-431).

AUTO No. URF 2 0184 DEL 31 de Enero de 2024

- Por Auto No. 438 del 29 de junio de 2023, la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca, reconoció personería jurídica a un apoderado dentro del PRF 2018-00210 (272_20230629_auto_reconoce_personeria_apod-diana-perlaza_438).

- Mediante Auto No. 477 del 19 de julio de 2023, la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca imputó responsabilidad fiscal dentro del PRF 2018-00210 (282_20230718_auto_imputacion_477).

- Por Auto No. 658 del 04 de octubre de 2023, la Gerencia Departamental Colegiada del Cauca, negó la práctica de pruebas dentro del PRF 2018-00210 (309_20231004_auto no 658 por medio del cual se niega la práctica de pruebas).

- Mediante Fallo No. 016 del 30 de noviembre de 2023, la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca profirió fallo mixto de responsabilidad fiscal dentro del PRF 2018-00210 (315_20231130_fallo no 016 mixto de responsabilidad fiscal en el prf-2018-00210).

- Por Auto No. 0001 del 03 de enero de 2024, la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca resolvió los recursos de reposición interpuestos en contra del fallo mixto con responsabilidad fiscal dentro del PRF 2018-00210 (361_20240103_auto no 001 mediante el cual se resuelve recurso de reposición del fallo).

VERSIONES LIBRES

JESÚS EDUARDO VALDERRAMA COPETE, presentó versión libre el 18 de febrero del 2019 dentro del PRF 2018-00210 (15_17_20190218_version libre_folios222-231).

DIANA PATRICIA PERLAZA GARCÍA, rindió versión libre el 04 de febrero de 2022 dentro del PRF 2018-00210 (129_20220204-version-libre-diana-perlaza).

JHON JAIRO FILIGRANA RUIZ, rindió versión libre el 22 de febrero de 2022 dentro del PRF 2018-00210 (134_20220222_version-libre-john-filigrana).

AUTO No. URF 2 0184 DEL 31 de Enero de 2024

La Gerencia Departamental Colegida del Valle del Cauca remitió a la Contraloría Delegada para Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo, el Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00210, a través del Sistema de Información de Responsabilidad Fiscal – SIREF, el cual fue asignado para surtir el Grado de Consulta, mediante Auto de Asignación No. 18 del 05 de enero de 2024, a la Contraloría Delegada Intersectorial No. 4.

1.4 Decisión por la que conoce este Despacho.

Se trata del Fallo No. 016 del 30 de noviembre de 2024, mediante el cual la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca, en el Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00210 decidió en su artículo primero, fallar con responsabilidad fiscal a título de culpa grave en cuantía de $92.074.624, suma indexada, en contra de Marisol Bedoya Ríos, en su artículo segundo fallar con responsabilidad fiscal a título de culpa grave en cuantía de $77.994.353, suma indexada, en contra Diana Patricia Perlaza García y en su artículo cuarto fallar sin responsabilidad fiscal a favor de John Jairo Filigrana Ruiz. Declara Tercero Civilmente Responsable a las Compañías Aseguradoras Colseguros S.A., Allianz Seguros S.A. y Generalli Colombia hoy HDI Seguros S.A.

El *A quo*, fundamentó su decisión en la pruebas allegadas y ordenadas en desarrollo del proceso, entre ellas los informes técnicos presentados en los que se determinaron con grado de certeza que se había presentado un daño fiscal relacionado con 68 incapacidades que fueron pagadas por la Fiscalía General de la Nación y no fueron recobradas en su momento ante las EPS y ARL de acuerdo con la normatividad vigente, por lo que se causó un daño patrimonial en la suma de $56.609.006 evidenciado en el informe técnico.

Determinado el daño, la primera instancia procedió a evaluar el elemento subjetivo de la responsabilidad fiscal, estableciendo que respecto de las funciones ejercidas por los coordinadores de Talento Humano de la seccional Cali de la Fiscalía General de la Nación a estos les correspondía el trámite, cobro recobro, reliquidación y reembolso de las prestaciones económicas ante las EPS o ARL, por lo que consideró que la conducta de

la señora Diana Patricia Perlaza García al frente de la coordinación del talento humano no fue diligente y durante su gestión se prescribieron la acciones de cobro de incapacidades contribuyendo con ello a la causación del daño fiscal, graduando su actuar como gravemente culposo. En el mismo sentido se pronunció sobre el actuar de la señora Marisol Bedoya Ríos quien ejerció el cargo de Coordinadora de Talento Humano de la seccional Cali de la Fiscalía General de la Nación.

Respecto de la conducta desplegada por el señor John Jairo Filigrana Ruiz quien desempeñó el cargo de Jefe de Personal en la seccional Cali de la Fiscalía General de la Nación la primera instancia acogió los argumentos expuestos en los descargos y junto con el material probatorio logró demostrar la gestión adelantada para conseguir el recobro de la incapacidades investigadas, por lo que consideró que se conducta no contribuyó con la causación del daño, decidiendo fallar sin responsabilidad fiscal en su favor.

Sobre los terceros civilmente responsables vinculados al proceso, luego de desestimar los argumentos defensivos expuestos por los apoderados de las compañías aseguradoras consideró que estaban llamadas a responder en virtud del contrato de seguros hasta el monto asegurado junto con sus deducibles y los coaseguros pactados respecto de los riesgos amparados haciendo extensivos los efectos del fallo a las compañías vinculadas al proceso.

En contra del fallo con responsabilidad fiscal el apoderado de la compañía de seguros Allianz Seguros S.A. interpuso recurso de reposición alegando que el ente de control no tuvo en cuenta el vencimiento de los términos para adelantar el proceso de responsabilidad fiscal exponiendo y expone los términos de la indagación preliminar y del proceso de responsabilidad fiscal de acuerdo con la Ley 610 de 2000, argumento que fue desestimado por la primera instancia señalando que el término de 6 meses para adelantar la indagación preliminar es preclusivo haciendo referencia a un término de etapa probatoria la cual es preprocesal y al darse apertura de la actuación administrativa no se encontraba caduca la acción fiscal.

AUTO No. URF 2 0184 DEL 31 de Enero de 2024

Además argumentó que el fallo no reunía los presupuestos al no existir prueba que condujera a demostrar la existencia del daño y que el actuar de los implicados fuera a título de culpa grave o dolo, ante lo cual, manifestó que los informes técnicos practicados en desarrollo del proceso probaron que las declaradas responsable fiscales dejaron de recobrar las incapacidades pagadas a funcionarios de la entidad ante las EPS y ARL y que por el paso del tiempo prescribieron las acciones de cobro, encontrando un daño fiscal por la suma de $56.609.067 y ese sentido logró probar la participación de las implicadas en la causación del daño.

Frente al argumento de la falta de cobertura temporal de la póliza global de manejo No. 21214923, señala el operador fiscal que las incapacidades cuestionadas se pagaron durante la vigencia 2011 a 2013 y que la pérdida de la acción de cobro desde el momento de reconocimiento ocurrió en las vigencias 2014 al 2016 en la cual se encontraba amparada por la póliza el manejo global de los funcionarios de la Fiscalía General de la Nación, por lo que decide no acoger los argumentos de la compañía aseguradora.

En igual sentido expuso que de ninguna forma se podrá exceder el límite del valor asegurado, ante lo cual indicó la primera instancia que tal consideración es reconocida por el ente control y así lo manifestará en la parte resolutiva de la providencia.

El apoderado de la compañía de seguros HDI SEGUROS S.A., interpuso recurso de reposición en contra del fallo, argumentado que el ente de control no tuvo en cuenta sí se vencieron los términos para adelantar el proceso de responsabilidad fiscal de acuerdo con la Ley 610 de 2000, ante lo cual el A quo señaló que el término de la indagación preliminar de 6 meses es preclusivo, siendo una etapa preprocesal que termina con el archivo de los hechos o la recomendación de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, desestimando los alegatos expuestos y así con los demás argumentos que fueron similares a los expuestos anteriormente.

La declarada responsable Diana Patricia Perlaza García, presentó recurso de reposición en contra del fallo esbozando inconformidades frente a la notificación del mismo, ante lo cual manifiesta la primera instancia que el fallo se encontraba debidamente notificado a

AUTO No. URF 2 0184 DEL 31 de Enero de 2024

la apoderada de confianza de la implicada desde el 4 de diciembre de 2023, por lo que no era dable pretender que el órgano de control surta una nueva notificación de la providencia del fallo cuando fue revocada la autorización de notificación por correo electrónico el 11 de diciembre de 2023, momento en que estaban corriendo los términos legales para la presentación de los recursos de reposición.

Manifiesta el operador fiscal que el fallo fue notificado el 4 de diciembre de 2023 y el término para presentar los recursos es de 5 días siguientes a la notificación el cual vencía el 12 de diciembre de 2023, teniendo que el mismo fue presentado por la señora Perlaza García el 28 de diciembre de 2023, el mismo era extemporáneo, razón por la cual no fue tenido en cuenta absteniéndose de pronunciarse respecto de los argumentos expuestos.

En el mismo sentido la señora Marisol Bedoya Ríos interpuso recurso de reposición en contra del fallo que la declaró responsable fiscal el 28 de diciembre de 2023, ante la cual la primera instancia hace una precisión de la notificación de la providencia tanto a la implicada que ocurrió el 4 de diciembre de 2023, como a su apoderado el 19 de diciembre de 2023 y teniendo claro el término para la interposición del mismo, consideró que se tenía hasta el 27 de diciembre para hacerlo por lo que fue extemporáneo, razón por la cual se abstuvo de pronunciarse sobre los argumentos del mismo.

Decisión de fallo que fue confirmada por la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca, al resolver con Auto No. 0001 del 03 de enero de 2024, los recursos de reposición interpuestos dentro del PRF 2018-00210 (361_20240103_auto no 001 mediante el cual se resuelve recurso de reposición del fallo).

2 CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

2.2 De la competencia.

La competencia de este Despacho se habilita en virtud de lo dispuesto en el inciso 1º del artículo 18 de la Ley 610 de 2000, en concordancia con lo establecido en el artículo 53

del mismo Estamento Normativo, en atención a que el *A quo* falló sin responsabilidad fiscal en a favor de varios de los implicados.

Así mismo en atribución de las facultades que tiene la Unidad de Responsabilidad Fiscal, para conocer de las decisiones proferidas en primera instancia por las Gerencias Departamentales Colegiadas, en virtud de lo cual dispuso el Contralor General de la República en la Resolución 0748 del 2020, así:

El Contralor General de la República expidió la Resolución Organizacional 0748 de 2020 *(Por la cual se determina la competencia para el conocimiento y trámite de la acción de responsabilidad fiscal y de cobro coactivo en la Contraloría General de la República y se dictan otras disposiciones)* a través de la cual en su artículo 21 define la competencia de los contralores delegados intersectoriales de la Unidad de Responsabilidad Fiscal:

"Artículo 21. Competencia de los Contralores Delegados intersectoriales de la Unidad de Responsabilidad Fiscal. Los Contralores Delegados Intersectoriales de la Unidad de Responsabilidad Fiscal conocerán:

(…)
***Del grado de Consulta** y de los recursos de apelación y de queja que resulten procedentes, **de las providencias proferidas en los procesos de responsabilidad fiscal que conocen en primera o única instancia** las Direcciones de Investigaciones y **las Gerencias Departamentales Colegiadas**. (…)"* (Negrilla fuera de texto).

2.3 Del Grado de Consulta.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 18 de la Ley 610 de 2000, *"Se establece el grado de consulta en defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales. Procederá la consulta cuando se dicte auto de archivo, cuando el fallo sea sin responsabilidad fiscal o cuando el fallo sea con responsabilidad fiscal y el responsabilizado hubiere estado representado por un defensor de oficio, en desarrollo del cual se podrá revisar integralmente la actuación, para modificarla, confirmarla o revocarla, tomando la respectiva decisión sustitutiva u ordenando motivadamente a la primera instancia proseguir la investigación con miras a proteger el patrimonio público…"*

AUTO No. URF 2 0184 DEL 31 de Enero de 2024

La Corte Constitucional en Sentencia C-424 de 2015 señaló respecto de las características del Grado de Consulta: *"Se puede resumir en que el grado jurisdiccional de consulta (i) no es un recurso ordinario o extraordinario, sino un mecanismo de revisión oficioso que se activa sin intervención de las partes; (ii) es una examen automático que opera por ministerio de la ley para proteger los derechos mínimos, ciertos e indiscutibles de los trabajadores y la defensa de la justicia efectiva y, (iii) al ser un control integral para corregir los errores en que haya podido incurrir el fallador de primera instancia, no está sujeto al principio de non reformatio in pejus".*

Desde la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el Consejo de Estado[5] ha entendido que mediante el Grado de Consulta se otorga competencia al Superior del funcionario para revisar oficiosamente los actos administrativos por los cuales se ha resuelto definitivamente la actuación administrativa o han hecho imposible continuar su trámite.

Por su parte, en materia de precedente administrativo, el Contralor General de la República, ha concluido que la consulta *"… permite examinar integralmente y sin limitación alguna el asunto, toda vez que como se mencionó, su finalidad es la defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales."*[6].

En consecuencia, quien conoce en grado de consulta, debe analizar si lo actuado dentro del proceso de responsabilidad fiscal, se encuentra dentro de los postulados constitucionales y legales, atendiendo la finalidad por la que se instituyó el grado de consulta en la Ley 610 de 2000 o, si en su defecto, hay lugar a revocar la decisión objeto de análisis[7].

Teniendo claro lo anteriormente citado, procede el Despacho a verificar si la providencia consultada y las actuaciones que conforman el proceso de responsabilidad fiscal que la originaron, se encuentran dentro de los postulados constitucionales y legales, atendiendo la finalidad por la que se instituyó el Grado de Consulta en la Ley 610 de 2000 y las

[5] Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Consulta del 4 de agosto de 2003. C. P. Flavio Augusto Rodríguez Arce. Radicación 1497
[6] Se pueden consultar las decisiones: 80112-0157: 15-08-2019, 80112-0166: 21-08-2019, 80112-0228: 29-11-2019 y 80112-0243: 26-12-2019.
[7] Supra nota 7

normas que le complementan y/o modifican o si, en su defecto, hay lugar a revocar la decisión objeto de análisis, esto es, la decisión de Fallar con y sin responsabilidad fiscal a través del Fallo Mixto de Responsabilidad Fiscal No. 016 del 30 de noviembre de 2023, y su confirmatorio Auto No. 0001 del 03 de enero de 2024, por el cual la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca, dentro del PRF No. 2018-00210, falló con responsabilidad fiscal en contra de MARISOL BEDOYA RÍOS y DIANA PATRICIA PERLAZA GARCÍA y sin responsabilidad a favor JHON JAIRO FILIGRANA RUIZ.

2.4 De los Elementos de la Responsabilidad Fiscal.

Según lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 610 de 2000, es necesario que dentro del proceso de Responsabilidad Fiscal se demuestren sus tres elementos integrantes que son: a) un daño patrimonial al estado; b) una conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal y c) un nexo causal entre el daño fiscal y la conducta, si falta uno de ellos se desvirtúa la responsabilidad.

Este tipo de acciones busca obtener una declaración jurídica, en la cual se establezca con certeza que un determinado servidor público o un particular que administre o maneje recursos públicos debe cargar con las consecuencias que se derivan de sus actuaciones u omisiones dolosas o gravemente culposas en la gestión fiscal que ha realizado y que por tanto está obligado a reparar el daño causado al erario. De conformidad con lo establecido en el art. 1°, en concordancia con lo previsto en el artículo 6° de la Ley 610 de 2000, también debe responder quien con ocasión de la gestión fiscal contribuye a la producción del daño fiscal.

Este proceso tiene como finalidad el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público, como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal directa o indirectamente, mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva Entidad del Estado.

AUTO No. URF 2 0184 DEL 31 de Enero de 2024

2.4.1 El daño patrimonial al Estado.

El artículo 6° de la Ley 610 de 2000, define el daño, como elemento de la responsabilidad fiscal, en los siguientes términos:

ARTÍCULO 6º. DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, ~~uso indebido~~ o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, ~~inequitativa~~ e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías

Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.

Antes de la expedición de la Ley 610 de 2000, La Corte Constitucional ya había explicado el alcance de la noción de daño en Sentencia de Unificación SU 620 de 1996 y C-840 de 2001, así

"Lo primero que cabe observar a partir del análisis del anterior contenido normativo es que la expresión "intereses patrimoniales" es una referencia al objeto sobre el que recae el daño. De manera general puede decirse que el objeto del daño es el interés que tutela el derecho y que, tal como se ha reiterado por la jurisprudencia constitucional, para la estimación del daño debe acudirse a las reglas generales aplicables en materia de responsabilidad fiscal, razón por las cuales entre otros factores que han de valorarse, están la certeza y existencia del daño y su carácter cuantificables con arreglo a su real magnitud. De este modo, no obstante, la amplitud del concepto de interés patrimonial del Estado, el mismo es perfectamente determinable en cada caso concreto en que se pueda acreditar la existencia de un daño susceptible de ser cuantificado.

Tal como se puso de presente en la sentencia C-840 de 2001, los daños al patrimonio del Estado pueden provenir de múltiples fuentes y circunstancias y la norma demandada, de talante claramente descriptivo, se limita a una simple definición del daño que es complementada por la forma como éste puede producirse. Así, la expresión intereses patrimoniales del Estado, se aplica a todos los bienes, recursos y derechos susceptibles de valoración económica cuya titularidad corresponda a una entidad pública, y del carácter

ampliamente comprensivo y genérico de la expresión, que se orienta a conseguir una completa protección del patrimonio público, no se desprende una indeterminación contraria a la constitución".

Aunado a lo anterior, la Corte Constitucional ha señalado, respecto de este elemento indispensable de la acción fiscal, que se debe observar si a la persona jurídica pública le quedó algún beneficio del ejercicio contractual: *"Para la estimación del daño debe acudirse a las reglas generales aplicables en materia de responsabilidad; por lo tanto, entre otros factores que han de valorarse, debe considerarse que aquél ha de ser cierto, especial, anormal y cuantificable con arreglo a su real magnitud. En el proceso de determinación del monto del daño, por consiguiente, ha de establecerse no sólo la dimensión de éste, sino que debe examinarse también si eventualmente, a pesar de la gestión fiscal irregular, la administración obtuvo o no algún beneficio"*[8]

Al respecto, la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, en Concepto No. 0070 A de 15 de enero de 2001 sobre el daño, señaló: *"De los tres elementos anteriores, el daño es el elemento más importante. A partir de éste se inicia la responsabilidad fiscal, si no hay daño no puede existir responsabilidad. Con esta lógica, el artículo 40 de la ley 610 dispone que el proceso de responsabilidad se apertura cuando se encuentra establecida la existencia del daño, es decir, se requiere que exista certeza sobre la existencia de éste para poder iniciar el proceso de responsabilidad fiscal (…)"*

2.4.2 Conducta dolosa o gravemente culposa de los gestores fiscales y quienes contribuyen a la producción del daño

Toda valoración relativa a la ocurrencia de un daño patrimonial imputable a la gestión irregular desplegada por quien ostente la calidad de gestor fiscal o por quien con ocasión de la gestión fiscal produzca o contribuya a la generación de un daño en un momento determinado, debe realizarse con observancia de todos los principios que rigen el actuar fiscal.

Tanto el artículo 3° como el 48, ambos de la Ley 610 de 2000, ordenan que la imputación con responsabilidad fiscal debe evaluar si quien está llamado a hacerlos cumplir mediante la administración o custodia de los recursos públicos, en realidad actuó bajo el amparo

[8] Corte Constitucional. Sentencia SU-620, 13 de noviembre de 1996, Expediente T-84714, Magistrado Ponente Antonio Barrera Carbonell

de estos y obtuvo los resultados más favorables, evitando la configuración de un detrimento.

Ahora bien, es necesario indicar que la conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal que exige el art. 5 de la Ley 610 de 2000, para determinar la existencia de la responsabilidad fiscal, se refiere a la potestad funcional, reglamentaria o contractual de un servidor público o de un particular que, autorizado legalmente, despliegue gestión fiscal, en ejercicio de la cual, o con ocasión de ella, genere un daño al patrimonio del Estado.

2.4.3 Nexo de causalidad entre la conducta y daño:

El tercer elemento integrante de la responsabilidad fiscal es la existencia de un nexo de causalidad entre la conducta y el daño, el cual implica una relación determinante y condicionante de causa – efecto de manera que el daño sea el resultado de una conducta activa u omisiva.

Teniendo en cuenta que la razón jurídica de la responsabilidad fiscal es la protección del patrimonio del Estado, su finalidad es entonces eminentemente reparatoria y resarcitoria, y está determinada por un criterio normativo que se estructura con base en el dolo y la culpa grave, partiendo del daño antijurídico sufrido por el Estado y del nexo de causalidad entre el daño y la actividad del agente, porque quienes cumplen gestión fiscal y quienes actúan con ocasión de ésta manejan directamente o indirectamente recursos estatales y por ello les asiste el deber de orientar esos recursos a la realización de finalidades que le incumben al Estado.

2.5 Sobre la Gestión Fiscal

El artículo 3 de la Ley 610 define a la gestión fiscal, como sigue:

ARTÍCULO 3o. GESTION FISCAL. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las

personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.

La Corte Constitucional, al hablar sobre este tema de la **gestión fiscal**, dijo en la sentencia C-840 de 2001:

(…) "como bien se aprecia, se trata de una definición que comprende las actividades económicas, jurídicas y tecnológicas como universo posible para la acción de quienes tienen la competencia o capacidad para realizar uno o más de los verbos asociados al tráfico económico de los recursos y bienes públicos, en orden a cumplir los fines esenciales del Estado conforme a unos principios que militan como basamento, prosecución y sentido teleológico de las respectivas atribuciones y facultades. Escenario dentro del cual discurren, entre otros, el ordenador del gasto, el jefe de planeación, el jefe jurídico, el almacenista, el jefe de presupuesto, el pagador o tesorero, el responsable de la caja menor, y por supuesto, los particulares que tengan capacidad decisoria frente a los fondos o bienes del erario puestos a su cargo. Siendo patente que en la medida en que los particulares asuman el manejo de tales fondos o bienes, deben someterse a esos principios que de ordinario son predicables de los servidores públicos, al tiempo que contribuyen directa o indirectamente en la concreción de los fines del Estado".

(…) "El servidor público o el particular - dentro de una dimensión programática - con apoyo en los bienes y fondos estatales puestos a su cuidado pueden alcanzar los objetivos y resultados de la gestión proyectada, al propio tiempo que dichos bienes y fondos despliegan su eficiencia económica manteniendo la integralidad patrimonial que la vida útil y la circulación monetaria les permite. Se trata entonces de abogar por la integridad y fortalecimiento de un patrimonio público dinámico, eficiente y eficaz, en la senda de la gestión estatal que por principio debe privilegiar el interés general sobre el interés particular"

"Consecuentemente, si el objeto del control fiscal comprende la vigilancia del manejo y administración de los bienes y recursos públicos, fuerza reconocer que a las contralorías les corresponde investigar, imputar cargos y deducir responsabilidades en cabeza de quienes, en el manejo de tales haberes, o con ocasión de su gestión, causen daño al patrimonio del Estado por acción u omisión, tanto en forma dolosa como culposa. Y es que no tendría sentido un control fiscal desprovisto de los medios y mecanismos conducentes al establecimiento de responsabilidades fiscales con la subsiguiente recuperación de los montos resarcitorios. La defensa y protección del erario así lo exige en aras de la moralidad y de la efectiva realización de las tareas públicas. Universo fiscal dentro del cual transitan como potenciales destinatarios,

entre otros, los directivos y personas de las entidades que profieran decisiones determinantes de gestión fiscal, así como quienes desempeñen funciones de ordenación, control, dirección y coordinación, contratistas y particulares que causen perjuicios a los ingresos y bienes del Estado, siempre y cuando se sitúen dentro de la órbita de la gestión fiscal en razón de sus poderes y deberes fiscales."

De la definición legal y jurisprudencial sin lugar a equívocos se extracta que la gestión fiscal se circunscribe al conjunto de actividades para el manejo o administración de los recursos o fondos públicos; o mejor, que las actuaciones administrativas constitutivas de gestión fiscal son aquellas sobre las que las personas tienen posición de garante frente a los bienes del Estado. En otras palabras, que el sujeto encargado funcionalmente de ejercer la actividad administrativa debe estar facultado para disponer y administrar los bienes o fondos públicos bien sea por ley, un contrato o a través de una relación legal o reglamentaria

La Gestión Fiscal, entonces, le concede al servidor público- o de manera excepcional al particular, por vía funcional o contractual, no sólo una *disponibilidad material* sobre el patrimonio público, sino esencialmente una *disponibilidad jurídica* sobre el mismo. Es decir, la capacidad jurídica para *disponer* del mencionado patrimonio de manera válida y legítima, como producto del límite reglado señalado por las normas jurídicas- o en el objeto contractual, en tratándose de éste- que le otorgan la competencia estricta para ello. De esta disponibilidad jurídica (G*estión Fisca*l) sobre el bien jurídico (*patrimonio público*) se deriva una posición de garante por parte del servidor público o particular.

2.6 Del fallo con y sin responsabilidad fiscal- aplicación de los artículos 53 y 54 de la Ley 610 de 2000

2.6.1 El fallo con - Aplicación del artículo 53 de la Ley 610 de 2000.

Para hacer un reproche de tipo fiscal, es necesario que se demuestre dentro del proceso: (i) la existencia de un daño al patrimonio del Estado; (ii) una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal; y (iii) un nexo causal entre estos.

AUTO No. URF 2 0184 DEL 31 de Enero de 2024

Ahora bien, señala el artículo 53 de la Ley 610 de 2000 que:

"El funcionario competente proferirá fallo con responsabilidad fiscal al presunto responsable fiscal cuando en el proceso obre prueba que conduzca a la certeza de la existencia del daño al patrimonio público y de su cuantificación, de la individualización y actuación cuando menos con culpa leve (hoy con culpa grave) del gestor fiscal y de la relación de causalidad entre el comportamiento del agente y el daño ocasionado al erario, y como consecuencia se establezca la obligación de pagar una suma líquida de dinero a cargo del responsable."

El fallo, en el proceso de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías, así como en cualquier otro tipo de actuación judicial o administrativa, es la motivación, en términos de justificación lógica y jurídica de una decisión que acredita su racionalidad.

Dicha fundamentación se obtiene mediante la verificación de los requisitos condicionantes del artículo 53 arriba citado (existencia más allá de toda duda razonable de la presencia del daño, cuantificación, individualización de los gestores fiscales y actuación con culpa grave o dolo de aquellos y, finalmente, relación de causalidad entre la conducta del agente y el daño).

2.6.2 El fallo sin responsabilidad fiscal - Aplicación del artículo 54 de la Ley 610 de 2000.

El artículo 54 de la Ley 610 de 2000, establece que *"El funcionario competente proferirá fallo sin responsabilidad fiscal, cuando en el proceso se desvirtúen las imputaciones formuladas o no exista prueba que conduzca a la certeza de uno o varios de los elementos que estructuran la responsabilidad fiscal".*

En el presente caso, el operador jurídico de instancia como ya se indicó, emitió un fallo mixto de responsabilidad fiscal, en el que se decidió fallar sin responsabilidad fiscal, a favor de John Jairo Filigrana Ruiz, fundamentando que no tuvo responsabilidad en la causación del daño fiscal.

AUTO No. URF 2 0184 DEL 31 de Enero de 2024

Dado que no se observa irregularidad sustancial alguna que invalide la presente actuación, este Despacho iniciará el estudio del caso concreto y las piezas procesales remitidas, así como la decisión sometida a Consulta, a efecto de establecer si la misma se ajusta o no a derecho.

3 DEL CASO CONCRETO.

El proceso que nos ocupa censura que la seccional Cali de la Fiscalía General de la Nación dejó prescribir las acciones de cobro para el reembolso de varias incapacidades pagadas a funcionarios de la entidad que debían ser asumidas por las EPS y ARL de acuerdo con la normatividad vigente para la época de los hechos.

El hallazgo fiscal dio cuenta que a 31 de diciembre de 2015, de las incapacidades pagadas y no recobradas, se había perdido el derecho a solicitar el reembolso de estas prestaciones económicas y sobre estos estos hechos se ordenó la apertura de una indagación preliminar la cual concluyó señalando que las EPS Coomeva y Saludcoop, así como la ARL Colmena no habían reintegrado $55.291.303 correspondientes a incapacidades pagadas durante la vigencia 2009 a 2012.

Una vez se dio apertura del proceso de responsabilidad fiscal la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca mediante Auto No. 101 del 24 de febrero de 2023, excluyeron del proceso de la actuación administrativa las incapacidades pagadas antes del año 2011, al evidenciar que tenían un régimen legal distinto y la acción fiscal sobre algunas incapacidades se encontraban caducas al 29 de octubre de 2018; cuando inició el proceso la cuantía estimada del daño se estableció en $48.746.910.

Precisado el hecho irregular generador de esta acción fiscal, entra el Despacho al estudio de las piezas procesales y por tratarse de un fallo mixto de responsabilidad fiscal, el primer elemento de la responsabilidad fiscal a considerar es el daño, entendido en este caso como el detrimento por la disminución sufrida a los recursos de Fiscalía General de la Nación – Seccional Cali, entidad afectada en esta causa fiscal, cuando quiera que

AUTO No. URF 2 0184 DEL 31 de Enero de 2024

dicha lesión o daño, es causado por la conducta dolosa o gravemente culposa de un gestor fiscal, conducta que genera una responsabilidad fiscal y en ese orden de ideas, como todo daño patrimonial, en última instancia, siempre afectará el patrimonio estatal en abstracto.

3.1 Sobre el l daño.

En desarrollo del proceso la primera instancia ordenó la solicitud de información a la seccional Cali de la Fiscalía General de la Nación sobre las incapacidades pagadas y no recobradas a las EPS y ARL a 31 de diciembre de 2015, una vez remitida la información junto con los procedimientos establecidos al interior de la entidad sobre el reconocimiento pago y recobro de incapacidades ante las entidades prestadoras de salud y administradoras de riesgos laborales, y los funcionarios responsables de adelantar las gestiones de cobro (45_64_20210325_2021er0036699_respuesta_anexos_folio385).

Teniendo en cuenta el marco normativo que regula el procedimiento de recobro de incapacidades está contenido en el artículo 28 de la Ley 1438 de 2011 , respecto del término de prescripción para solicitar el reembolso de las prestaciones económicas, estipula:

ARTÍCULO 28. PRESCRIPCIÓN DEL DERECHO A SOLICITAR REEMBOLSO DE PRESTACIONES ECONÓMICAS. El derecho de los empleadores de solicitar a las Entidades Promotoras de Salud el reembolso del valor de las prestaciones económicas prescribe en el término de tres (3) años contados a partir de la fecha en que el empleador hizo el pago correspondiente al trabajador.

Por su parte el Decreto Ley No. 0019 de 2012 *"Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública",* en su artículo 121 estableció el trámite para el reconocimiento de las incapacidades el cual consagró:

El trámite para el reconocimiento de incapacidades por enfermedad general y licencias de maternidad o paternidad a cargo del Sistema General de Seguridad Social en Salud, deberá ser adelantado, de manera

directa, por el empleador ante las entidades promotoras de salud, EPS. En consecuencia, en ningún caso puede ser trasladado al afiliado el trámite para la obtención de dicho reconocimiento.

Para efectos laborales, será obligación de los afiliados informar al empleador sobre la expedición de una incapacidad o licencia.

De la norma transcrita se evidencia que corresponde al empleador adelantar las gestiones ante las EPS y ARL adelantar las acciones de recobro de las incapacidades pagadas por la entidad a fin de que estas sean reembolsadas antes de que prescriban las acciones de cobro que establece la norma antes citada, teniendo esta claridad se tiene que el operador jurídico de instancia ordenó la práctica de un informe técnico, que estuvo a cargo de la funcionaria Luz Yenny Mosquera Hinestroza quien mediante SIGEDOC No. 2019IE0115847 del 26 de diciembre de 2019 presentó su informe señalando que correspondía al Jefe o Coordinador de la Sección de Talento Humano ser el responsable del procedimiento del trámite de transcripción, cobro, recobro, reliquidación y reembolso de las prestaciones económicas ante las EPS o ARL de acuerdo con el procedimiento interno de la Fiscalía General de la Nación Seccional Cali (263_36_20191226_anexoinformetecnico_folio284).

Así mismo, el informe indicó que el procedimiento del trámite de cobro, recobro, reliquidación y rembolso de las prestaciones económicas, no se llevó a cabo, puesto que nunca fueron radicadas ante la EPS, por parte del jefe o Coordinador de la Sección de Talento Humano y el Servidor Público responsable de Incapacidades, de la Dirección Administrativa y Financiera de la Seccional – FGN – Cali, para la época de los hechos año 2012.

Termina concluyendo su informe señalando lo siguiente: *"Finalmente, se determina que las prescripciones de las incapacidades aquí relacionadas presentan detrimento patrimonial por lo dicho anteriormente, lo que denota que la Seccional Cali Fiscalía, a pesar de tener establecidos los procedimientos, se observa que estos no son efectivos por cuanto la entidad de acuerdo a las comunicaciones suministradas en los oficios de respuesta, no realizó la gestión de cobro y recobro con la oportunidad por parte del o la jefe o coordinador de la oficina de personal (Talento Humano), así como los servidores públicos responsables del trámite de incapacidades, para obtener por parte de las EPS y ARP*

el rembolso de estas prestaciones económicas, toda vez que, las solicitudes del pago de las incapacidades iniciaron a partir del 2009 al 2012, las que se consideran tardías e inoportunas para ello.

El valor del detrimento, de las incapacidades de las vigencias 2009, 2010, 2011, 2012 y 2013, relacionadas por EPS/ARL, asciende a $49.561.941".

RESUMEN VALOR DEL DETRIMENTOS PATRIMONIAL			
EPS	VALOR PAGADO POR FGN	VALOR RECONOCIDO Y PENDIENTE DE PAGO EPS/ARP	DIFERENCIAS
COMMEVA	$ 2.187.066,00	$ 2.165.901,00	$ 21.165,00
SALUDCOOP	$ 11.987.975,00	$ 11.987.975,00	$ -
ARP COLMENA	$ 38.000.623,00	$ 35.408.065,00	$ 2.592.558,00
TOTAL, VALOR INCAPACIDADES	**$ 52.175.664,00**	**$ 49.561.941,00**	**$ 2.613.723,00**
OBSERVACIÓN: Por prescripción de la gestión fiscal, se retiran de los reportes de incapacidades las correspondientes a las vigencias 2009 y 2010 las cuales corresponden a la ARP Colmena. De acuerdo a este ejercicio, se determina que el total del detrimento es de **$49.561.941.**			

Posteriormente, mediante Auto No. 485 del 20 de octubre de 2020, la primera instancia al decretar nuevas pruebas solicitó la complementación del informe técnico el cual fue presentado mediante SIGEDOC No. 2021IR0064571 del 12 de agosto de 2021 que concluyó indicando los siguiente: (62_20210812_informe-tecnico_2021ie0064571).

"Por medio de las comunicaciones emitidas por las EPS y ARL relacionadas en este informe, entre los años 2019 y 2020 le han certificado a la Contraloría General de la Republica y a la Subdirección Regional Pacífico – FGN – Cali, que las incapacidades generadas en las vigencias 2011 al 2012 no quedaron radicadas por improcedencia en los trámites realizados por la oficina de Talento Humano, toda vez que, las novedades no se presentaron con la documentación completa y que sobre las objeciones no se entregaron las respuestas ni la información requerida por estas entidades, por lo que se vencieron los términos para la radicación en firme, reconocimiento, liquidación y pago de las incapacidades. (…)

*Con respecto a las prestaciones económicas a cargo de la ARL Colmena, se evidencia según soportes, pagos de éstas por **$24.477.545,** las cuales no hacen parte de las incapacidades investigadas por la Contraloría General de la Nación, de acuerdo a la Tabla No. 2, que relaciona como valor prescrito, la suma de **$24.645.246**.*

*Lo anterior significa que, al no quedar radicadas las incapacidades y no haber gestionado dentro del tiempo establecido para ello, en términos legales, la Subdirección Regional perdió la oportunidad de recuperar la suma de **$41.983.605** que corresponden a los recursos pagados por concepto de incapacidades a través de la nómina y reconocidos por las EPS y ARL y que por ley debió recobrar a las EPS".*

El *A quo* mediante Auto No. 732 del 27 de octubre de 2022, decretó pruebas con el fin de establecer el valor real del daño fiscal, identificar la fecha de pago a través de nómina y aclarar cual era la fecha tomada para determinar las personas responsables del no cobro y recobro de incapacidades, es así que mediante radicado SIGEDOC No. 2023IE0003118 del 13 de enero de 2023, la funcionaria Luz Yenny Mosquera Hinestroza presentó informe técnico en el que analizó la información enviada por la EPS y ARL sobre las incapacidades no recobradas concluyendo lo siguiente: (203_20230113_informe-tecnico_2023ie0003118).

"Conforme a la revisión efectuada sobre los valores que prescribieron en razón a la falta de gestión oportuna de la Seccional Cali – de la Fiscalía General de la Nación, específicamente del área de Coordinación de Talento Humano, se determina que, el total de prestaciones económicas sobre las cuales no se obtuvo el pago respectivo dentro del término estipulado para ello, fueron las siguientes como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 6
SALDO DE INCAPACIDADES PRESCRITAS

RESUMEN VALOR DEL DETRIMENTOS PATRIMONIAL				
EPS	VALOR PAGADO POR FGN	VALOR RECONOCIDO Y PENDIENTE DE PAGO EPS/ARP	VALOR PAGADO	SALDO NO RECONOCIDO NI PAGADO
Coomeva EPS	$ 2,187,066	$ 2,165,901	$ -	$ 2,165,901
Saludcoop EPS	$ 11,987,975	$ 11,987,975	$ 5,948,274	$ 6,039,701
ARL Colmena	$ 38,306.690	$ 35,408,065	$ -	$ 35,408,065
Total, valor incapacidades	$ 52,297,998	**$ 49,561,941**	**$ 5,948,274**	**$ 43,613,667**
Incapacidades 2009	$ 959,362	$ 107,667	$ -	$ 107,667
Incapacidades 2010	$ 707,400	$ 707,364	$ -	$ 707,364
Total, general de incapacidades	**$50,631,236**	**48,746,910**	**5,948,274**	**$ 42,798,636**

Fuente: Fuente: Oficio PQR-SC-111508 del 23 de noviembre de 2015 Anexo 5- FGN- Seccional Cali

Se reitera como conclusión que a través de las comunicaciones de solicitudes de pago y derechos de petición ante las EPS y ARP revisadas y analizadas, se evidenció que tanto las EPS como la ARL, mediante certificaciones, le informaron a la Contraloría General de la Republica y a la DSAF – FGN – Cali, que las incapacidades generadas entre las vigencias 2010 al 2015 y presentadas ante la ARL, Saludcoop EPS y Coomeva EPS, fueron presentadas pero con documentación incompleta y no suministrada posteriormente, lo que generó que estas prestaciones económicas no quedaron radicadas y por ende prescritas, teniendo

en cuenta las fecha en que se generaron y el resultado obtenido de la gestión adelantada, la cual fue ineficiente que llevaron a la prescripción de éstas novedades.

En las incapacidades correspondientes a la EPS Saludcoop se confirma lo observado con respecto a el reconocimiento y pago de prestaciones económicas por un total de ***$5.948.274*** *sobre $11.987.975, generando un saldo no pagado y prescrito por* ***$ 6,039,701,*** *que de conformidad a los términos legales, el término para su cobro y recobro se encuentra vencido, debido a la inefectividad de las gestiones que adelantó la entidad para el reintegro de los valores pagados en nómina como novedades por incapacidades. Lo anterior generó prescripción por la suma de $****$42.798.636****, de acuerdo al análisis, cómputo y comparación de los valores pagados en nómina frente a las solicitudes de pago, respuesta de las entidades de salud respectivas y pagos efectuados por cada una de ellas".*

Continuando con la actividad probatoria, el operador fiscal mediante Auto No. 259 del 13 de abril de 2023 ordenó rendir un nuevo informe técnico para el cual designó a la funcionaria Luz Yanet Moreno Ochoa, quien mediante radicado SIGEDOC No. 2023IE0061730 del 21 de junio de 2023, presentó su informe en el cual dio respuesta a los interrogantes planteados utilizando como metodología el análisis de la información suministrada por la entidad afectada y las diferentes EPS y ARL respecto de 68 incapacidades no recobradas por la seccional Cali de la Fiscalía General de la Nación, estableciendo la cuantía real del daño de la siguiente manera: (2023IE0061730 INFORME TECNICO PRF-2018-00210).

Conforme a la información suministrada por la Fiscalía General de la Nación, los reportes de Devengo y Deducidos Liquidados (desprendibles de nómina) de las vigencias 2011, 2012 y 2013, y los datos suministrados por las EPS Coomeva SA (En liquidación), SaludCoop (En liquidación) y la ARL Colmena Seguros, se estableció que el monto de las prestaciones económicas por incapacidades, no reembolsados por las EPS y la ARL, fue $56.609.006, tal y como se representa en la siguiente tabla:

AUTO No. URF 2 0184 DEL 31 de Enero de 2024

Tabla No. 07
Resumen del saldo de incapacidades no pagadas

ESTADO DE LAS INCAPACIDADES	ESTADO INCAPACIDADES POR EPS Y ARL				TOTAL
	No. Incapacidades	COOMEVA EPS (LIQUIDACION)	SALUDCOOP (LIQUIDCIÒN)	ARL COLMENA	
Total auxilios económico realizado por la FGN a los funcionarios	68	$ 2.187.066	$ 22.772.757	$ 42.070.966	$ 67.030.789
Pagadas	14	-	$ 6.551.263	$ 3.870.460	
Total reconocimientos de la EPS y ARL		-	$ 6.551.263	$ 3.870.460	$ 10.421.723
VALORES NO PAGADOS	54				
Prescripción vencimiento de términos	8	$ 2.187.066			
Sin soporte del registro del periodo de la incapacidad	14		$ 4.988.667	$ 13.694.378	
Sin reconocimiento	1		$ 5.419.400		
No Radicadas	27			$ 22.973.066	
Objetadas	4			$ 1.912.011	
Sub total incapacidades no reconocidas por EPS y ARL	54	$ 2.187.066	$ 10.408.067	$ 38.579.455	$ 51.174.588
Menos: Mayor valor recobrado	3			-$ 379.009	-$ 379.009
Mas: Menor valor recobrado	11		$ 5.813.427		$ 5.813.427
Total diferencias					$5.434.418
TOTAL AUXILIO POR INCAPCIDAD NO RECOBRADOS		$ 2.187.066	$ 16.221.494	$ 38.200.446	$ 56.609.006

Fuente: Colmena Seguro, Coomeva EPS (En liquidación), SaludCoop EPS (en liquidación) y FGN– Análisis CGR.

El pago de las prestaciones económicas por incapacidad, que la ARL Colmena y la EPS SaludCoop (En liquidación), le efectuaron a Fiscalía General de la Nación fueron $10.421.723.

El informe termina concluyendo lo siguiente:

i. Durante las vigencias 2011, 2012 y 2013, la Fiscalía General de la Nación, pagó a 46 funcionarios, la suma de $67.030.729 en calidad de auxilios económicos por 68 incapacidades de origen temporal.

ii. La Entidad Promotora de Salud SaludCoop (En liquidación) y La Administradora de Riesgos Laborales – ARL Colmena, le reintegraron a la FGN, $10.421.723, en calidad de prestaciones económicas por 14 incapacidades otorgados a tres (3) funcionarios, para atender las contingencias acaecidas por enfermedad de origen común, accidente de trabajo o enfermedad laboral.

iii. Coomeva EPS (En liquidación), SaludCoop EPS (en liquidación) y la Administradora de Riesgos Laborales Colmena Seguros, manifestaron los estados de cada una de las incapacidades, y conforme a esa información, se consolidó los argumentos o razones, por las cuales, no le reembolsaron $56.609.006 a la Fiscalía General de la Nación, ellas son:

a. Ocho (8) incapacidades, reconocidas y pagadas a cinco funcionarios en la vigencia 2012 por $2.187.066, Coomeva EPS (en liquidación), informó que le prescribieron el vencimiento de los términos para efectuar los recobros.

b. Para veintisiete (27) incapacidades, por las cuales, la FGN otorgó subsidios económicos por $22.973.066, no existe radicación del Recobro en la Administradora de Riesgos Laborales Colmena.

c. Por objeciones en el origen del evento calificado y por pago de la pérdida de capacidad laboral, la ARL Colmena, negó el pago de las prestaciones económicas para cuatro incapacidades, cuantificada en $1.912.011.

d. Por inexistencia de registros, correspondiente al periodo de catorce (14) incapacidades (fecha de inicio y finalización), la ARL Colmena y SaludCoop EPS, (en liquidación), no reembolsaron $18.683.045.

e. Por no estar reconocida en la EPS, el auxilio de incapacidad reconocida a un funcionario por $5.419.400, SaludCoop no reembolsó a la FGN, el valor de la prestación económica.

f. Más $5.434.418 que corresponden, a la diferencia entre los montos reintegrados por la EPS la EPS Saludcoop (En Liquidación) y ARL Colmena, el valor de los auxilios que la FGN les pago a los funcionarios.

Tabla No. 08
Menor Valor reintegrado por la EPS y ARL

EPS	Funcionario	PERIODO INCAPACIDAD		Valor Auxilio Incapacidad pagado por FGN	Valor Pagado EPS	Valor no Reintegrado por la Eps
		INICIO	FINAL			
ARL COLMENA	MEDINA MARTINEZ SANTIAGO	29/06/2012	28/07/2012	$ 1.477.000	3.870.460	-$ 379.009
		29/07/2012	28/08/2012	$ 1.477.000		
		Reajuste salaria incapacidades junio, julio y agosto 2012,		$ 537.451		
SALUDCOOP	PELAEZ CARDONA ARTURO	20/02/2012	29/02/2012	$ 1.164.022	$ 1.050.852	$ 113.170
		1/03/2012	30/03/2012	$ 4.988.667	$ 2.108.398	$ 2.880.269
	MONTAÑEZ COTUAZ SHIRLEY SOLEY	8/05/2012	27/08/2012	$ 1.582.000	$ 2.789.007	$ 3.117.127
		8/05/2012	27/08/2012	$ 1.212.867		
		8/05/2012	27/08/2012	$ 1.582.000		
		8/05/2012	27/08/2012	$ 1.529.267		
		19/01/2012 21/03/2012 26/03/2012 12/04/2012 03/05/2012	21/01/2012 25/03/2012 28/03/2012 15/04/2012 07/05/2012	$ 305.867	$ 603.006	-$ 297.139
TOTAL				$ 15.856.141	$ 10.421.723	$ 5.434.418

Fuente: Colmena Seguro, SaludCoop EPS (en liquidación) y FGN– Análisis CGR.

En resumen, el valor que la Fiscalía General de la Nación, no recuperó, por la prescripción el derecho de solicitar, a las EPS Coomeva S.A. y Saludcoop, y a la ARL Colmena, el reembolso de las prestaciones económicas, ascendió a $56.609.006, tal y como se resume en la siguiente tabla.

Tabla No. 09
Valor no recuperado por la FGN

EPS/ARL	AUXILIO PAGADO POR FGN A FUNCIONARIOS	REEMBOLSO EPS y ARL	NO REEMBOLSADO POR ARL Y EPS
EPS COOMEVA	$ 2.187.066	$ -	$ 2.187.066
EPS SALUDCOOP	$ 22.772.757	$ 6.551.263	$ 16.221.494
ARL COLMENA	$ 42.070.906	$ 3.870.460	$ 38.200.446
TOTAL	**$ 67.030.729**	**$ 10.421.723**	**$ 56.609.006**

Fuente: Colmena Seguro, Coomeva EPS (En liquidación), SaludCoop EPS (en liquidación) y FGN– Análisis CGR.

AUTO No. URF 2 0184 DEL 31 de Enero de 2024

Con la documental probatoria analizada y los informes técnicos arriba referenciados encuentra el Despacho que por los hechos investigados relacionados con la prescripción de las acciones de cobro respecto de incapacidades pagadas por la Seccional Cali de la Fiscalía General de la Nación y no reembolsadas por parte de las EPS y ARL teniendo como principal motivo para ello la falta de gestión de los funcionarios a cargo del recobro, se produjo un detrimento patrimonial al interior de la entidad determinado en la suma de $56.609.006, razón por la cual se encuentra establecido de manera objetiva el primer elemento de la responsabilidad fiscal, por lo que corresponde continuar con el análisis de los demás elementos de la responsabilidad fiscal.

3.2 De la conducta de los implicados.

El segundo elemento de la responsabilidad fiscal a estudiar es el elemento subjetivo de la conducta desplegada por los implicados a fin de determinar si la misma contribuyó en la materialización del daño patrimonial, teniendo como vinculados al proceso a los siguientes individuos:

3.2.1 Conducta de DIANA PATRICIA PERLAZA GARCÍA, vinculada en calidad de Jefe Coordinadora de Talento Humano en la Seccional Cali de la Fiscalía General de la Nación para el periodo comprendido entre el 01 de enero de 2009 hasta el 18 de agosto de 2011 y luego desde el 01 de febrero de 2013 hasta el 30 de septiembre de 2015 de acuerdo con la certificación laboral expedida por la Fiscalía General de la Nación (1_antecedente. 20170616_OFICIO-RTA-FISCALIA-ANEXO_2017ER0060396).

La certificación emitida por la Subdirectora Regional de Apoyo del Pacifico de la Fiscalía General de la Nación y el manual especifico de funciones y requisitos de los empleos que conforman la planta de personal de la entidad (Res No. 0029 10 de noviembre de 2015) determina que la responsabilidad de recibir, radicar y recobrar las incapacidades ante las EPS y ARL correspondía a la oficina de Talento Humano. Para la época de los hechos, la señora Diana Patricia Perlaza García se desempeñaba como Jefe Coordinadora de Talento Humano. Toda vez que la función recaía en su dependencia y

cargo, se encuentra probada la calidad de gestora fiscal de la implicada (36_54_20201210_2020er0133999_respuesta-fiscalia_folios342-369-RESP. DRAG - FISCALIA CALI PROCESO INCAPACIDADES 2 (1).pdf).

Encuentra probado este Despacho que la aquí encartada en los dos periodos en los que estuvo al frente como Jefe Coordinadora de Talento Humano de la Seccional Cali de la Fiscalía General de la Nación omitió adelantar las acciones de cobro o recobro de las incapacidades pagadas por la entidad y que correspondían ser asumidas por las EPS y ARL identificadas en esta investigación que se prescribieron al superar los 3 años establecidos por la norma para lograr los reembolsos de las misma, lo cual afectó los recursos públicos, teniendo como causa determinada en los informes técnicos que las incapacidades generadas en las vigencias 2010 a 2015 no quedaron radicadas por improcedencia en los trámites realizados por la oficina de Talento Humano al no presentarse con la documentación completa y al presentar objeciones no entregaron las respuestas ni la información requerida por las EPS y ARL conllevando al vencimiento de los términos de radicación y por ende la prescripción de la acción de cobro, gestión que estaba en cabeza de la señora Perlaza García.

Al revisar la documental probatoria no existe evidencia que demuestre las gestiones adelantadas por la aquí encartada tendientes a lograr los reembolsos de las incapacidades pagadas a funcionarios de la Fiscalía General de la Nación Seccional Cali y que prescribieron por las razones expuesta en los informes técnicos, de manera que tal comportamiento se enmarca dentro de una conducta omisiva calificada por esta instancia fiscal como gravemente culposa que contribuyó de manera directa con la causación del daño en la cuantía determinada de manera específica en la suma de $47.538.300 de acuerdo con el tiempo en la que la señora Perlaza García estuvo al frente del cargo, esto es, desde el 01 de febrero de 2009 hasta el 18 de agosto de 2011 y posteriormente desde el 1 de febrero de 2013 hasta el 30 de septiembre de 2015, suma que al ser indexada arrojó la cuantía de $77.994.353 que debe ser reparada por la declarada responsable fiscal ((1_antecedente. 20170616_OFICIO-RTA-FISCALIA-ANEXO_2017ER0060396).

AUTO No. URF 2 0184 DEL 31 de Enero de 2024

Sobre el nexo causal entre el daño previamente establecido que afectó los recursos de la Seccional Cali de la Fiscalía General de la Nación por la prescripción de las acciones de cobro respecto de las incapacidades no reembolsadas por las diferentes EPS y ARL identificadas en la actuación administrativa y la conducta de la encontrada responsable fiscal, existe las relaciones de causalidad entre la omisión y el resultado derivado de ella que en este caso se tradujo en la afectación a los recursos públicos de esta entidad afectada.

3.2.2 Conducta de MARISOL BEDOYA RÍOS, vinculada en calidad de Coordinadora de Talento Humano de la Fiscalía General de la Nación Seccional Cali para el periodo comprendido entre el 19 de agosto de 2011 hasta el 31 de enero de 2013 según certificación emitida por la Subdirección Regional de Apoyo del Pacifico de la Fiscalía General de la Nación (263_36_20191226_anexoinformetecnico_folio284 "RESP. DRAG - FISCALIA CALI PROCESO INCAPACIDADES 1" pág. 141).

Su condición de gestora fiscal se encuentra determinada por las funciones desempeñadas y de acuerdo con la certificación emitida por la Subdirectora Regional de Apoyo del Pacifico de la Fiscalía General de la Nación y el manual especifico de funciones y requisitos de los empleos que conforman la planta de personal de la entidad (Res No. 0029 10 de noviembre de 2015) la responsabilidad de recibir, radicar y recobrar las incapacidades ante las EPS y ARL correspondía a la oficina de talento humano dentro de la cual se encuentra relacionada la señora Marisol Bedoya Ríos.

De modo que las incapacidades prescritas , por la cuales no se hizo el reembolso de ellas correspondiente a las vigencias 2011 a 2013, se demostró fueron a causa de la no radicación de estas en algunos casos, radicación incompleta de la documentación requerida las cuales presentaron objeciones y al no continuar con el procedimiento establecido se perdió la oportunidad para solicitar los recobros causando con ello un detrimento patrimonial a los recursos de la entidad (263_36_20191226_anexoinformetecnico_folio284 RESP. DRAG - FISCALIA CALI PROCESO INCAPACIDADES 2 (1).pdf).).

AUTO No. URF 2 0184 DEL 31 de Enero de 2024

Se encuentra en el plenario el Manual de trámite, gestión de cobro y conciliación de incapacidades y en la descripción de la actividad se evidencia cual era el servidor público responsable de adelantar el procedimiento como muestra a continuación: (45_64_20210325_2021er0036699_respuesta_anexos_folio385. FGN-AP01-P-11 PROCEDIMIENTO DE TRAMITE Y GESTION DE COBRO DE INCAPACIDADES V02.pdf).

7	**Hacer seguimiento al cobro de las incapacidades (gestión de pago "parcial o no pago")** Realizar seguimiento del cobro de incapacidades teniendo en cuenta su origen así: **Origen común, licencias de maternidad, paternidad, adopción y accidentes de tránsito**: Pasados 15 días hábiles desde la radicación de la incapacidad, cuando las EPS rechacen el reconocimiento económico de las incapacidades, las paguen parcialmente o no las paguen, sin fundamento legal o fáctico, el área de incapacidades en cada seccional deberá iniciar los cobros correspondientes, a través de un derecho de petición. Si el resultado de este proceso no es favorable se debe iniciar el proceso de cobro al(la) servidor(a)por los mayores valores pagados por concepto de incapacidades. Si hay lugar al mismo según normatividad vigente.	Servidor responsable de incapacidades en el Nivel Central y Grupos Seccionales de Apoyo de cada Dirección Seccional	Derecho de Petición solicitando reconocimiento económico de las incapacidades Comunicado al servidor
8	**Realizar requerimiento por falta de reconocimiento y pago de las prestaciones económicas por parte de las EPS o ARL** En el evento en que la EPS o ARL se nieguen a realizar el reconocimiento de la incapacidad o realice pagos parciales, el área de personal realizará mínimo dos requerimientos, efectuando el cobro persuasivo de la acreencia, indicando los fundamentos de hecho y derecho que den lugar al reconocimiento y pago de la incapacidad. El Departamento de Administración de Personal y las Subdirecciones Regionales de Apoyo son responsables de establecer los enlaces con las diferentes EPS y ARL a nivel nacional, con el propósito de mantener al día el cobro y recaudo de las incapacidades. **Nota 1.** Cuando una EPS o ARL niegue la incapacidad por que el servidor no cumplió con los requisitos establecidos, se debe verificar y si es el caso, realizar el recobro con el servidor en mención. Cuando el servidor se retire de la entidad sin que se le haya realizado el respectivo ajuste en nómina, se deberá remitir la información al(la) servidor(a)responsable del cobro de mayores valores pagados para que realice el proceso respectivo.	Servidor responsable de incapacidades en el Nivel Central y Grupos Seccionales de Apoyo de cada Dirección Seccional	Requerimientos de Cobro Persuasivo
9	**Remitir para cobro coactivo:** Remitir al encargado en el Departamento de Administración de Personal en el Nivel Central o quien haga sus veces en Subdirecciones Regionales o seccionales, en los casos en que la EPS, ARL o AFP no llegaran a ningún acuerdo de pago, a fin de elaborar el acto administrativo (Título Ejecutivo). **Nota**. En la solicitud se debe anexar toda la información referente a la deuda, donde se identifique claramente el deudor, naturaleza de la deuda, monto, fechas en las que se generó el mayor valor pagado, los factores que la determinan, correos enviados, pagos realizados y demás soportes que sustenten el título	Servidor responsable en el Departamento de Administración de Personal y Grupos Seccionales de Apoyo de cada Dirección Seccional	Correo electrónico

De los procedimientos antes descritos, no existe evidencia de gestiones adelantadas por la señora Bedoya Ríos para lograr el reembolso de las incapacidades pagadas a funcionarios de la entidad que le correspondía asumir a las EPS y ARL de acuerdo con

el origen de estas, por lo que esta omisión conllevó a la pérdida de las acciones de cobro al superar los 3 años que establece la norma para realizar los cobros, situación que para el Despacho fue la causa del detrimento patrimonial, tal como fue determinado en los informes técnicos presentados en el desarrollo del proceso, en tal sentido, la conducta de la implicada se gradúa como gravemente culposa, al desatender los procedimientos antes descritos, razón por la cual se determinó la existencia de responsabilidad fiscal a título de culpa grave, respecto de la señora BEDOYA RIOS, en cuantía de CINCUENTA Y SIETE MILLONES DOSCIENTOS OCHENTA Y CINCO MIL CIENTO CINCUENTA Y CINCO PESOS ($57.285.155), suma que se le descuenta SEISCIENTOS SETENTA Y SEIS MIL OCHENTA Y OCHO PESOS ($676.088), lo que deja como cuantía del daño definitiva la suma de CINCUENTA Y SEIS MILLONES SEISCIENTOS NUEVE MIL SESENTA Y SIETE PESOS M/CTE ($56.609.067), esta que indexada asciende a NOVENTA Y DOS MILLONES SETENTA Y CUATRO MIL SEISCIENTOS VEINTICUATRO PESOS M/CTE ($92.074.624), resultantes del valor de las incapacidades causadas durante su período como Jefe / Coordinadora de talento humano, para el periodo comprendido entre el 19 de agosto de 2011 hasta el 31 de enero de 2013 ((263_36_20191226_anexoinformetecnico_folio284 “RESP. DRAG - FISCALIA CALI PROCESO INCAPACIDADES 1” pág. 141).

Sobre el nexo causal entre el daño previamente establecido que afectó los recursos de la Seccional Cali de la Fiscalía General de la Nación por la prescripción de las acciones de cobro respecto de las incapacidades no reembolsadas por las diferentes EPS y ARL identificadas en la actuación administrativa y la conducta de la encontrada responsable fiscal, existe las relaciones de causalidad entre la omisión y el resultado derivado de ella que en este caso se tradujo en la afectación a los recursos públicos de la entidad afectada. .

3.2.3. Conducta de JOHN JAIRO FILIGRANA RUIZ vinculado en calidad de Jefe de Personal para el periodo comprendido entre el 1 de octubre de 2015 al 7 de agosto de 2016 y luego del 2 de septiembre de 2016 hasta el 31 de diciembre de 2015, de acuerdo con la certificación emitida por la Fiscalía General de la Nación y aportada por el implicado en su versión libre se evidencia que con oficio fechado el 25 de septiembre de 2015, el

AUTO No. URF 2 0184 DEL 31 de Enero de 2024

Director Seccional Cali le comunica al señor Filigrana Ruiz la reubicación por necesidad del servicio a partir del 01 de octubre de 2015 de Jefe Sección de Talento Humano de la Subdirección Seccional de Apoyo a la Gestión de Cali (134_20220222_version-libre-john-filigrana).

El encartado en sus descargos hizo una relación de las incapacidades que prescribieron una vez asumió el cargo de Jefe de Talento Humano, teniendo en cuenta que el hallazgo fiscal estableció el limite temporal para las vigencias 2011 a 2015, argumentando que le resultaba imposible conseguir el reembolso de las misma dado el poco tiempo al frente del cargo, sumado a que no recibió del funcionario que lo antecedió empalme o informe alguno sobre los temas de adelantados en esa dependencia, pese a ello en relación con las incapacidades aportó documentación que demostraban su gestión al frente del cargo.

Es así que evidencia este Despacho las gestiones de cobro adelantadas por el señor Filigrana Ruiz ante la EPS Saludcoop y ARL Colmena, puntualmente sobre 7 incapacidades prescritas en el periodo en el que estuvo al frente de la jefatura del talento humano de la seccional Cali de la Fiscalía General de la Nación, documentos que prueban el control y seguimiento en el desempeño de las funciones asumidas respecto del recobro de incapacidades, en la que se constata los derechos de petición elevados a las entidades prestadoras de salud para reconocieran las incapacidades pagadas por la entidad y procedieran al reembolso de las mismas (292_20230802_argumentos-defensa-john-filigrana_2023er0136569).

Por lo anterior, encuentra esta instancia fiscal que frente a las imputaciones hechas en contra del señor John Jairo Filigrana Ruiz, lograron ser desvirtuadas con la documental probatoria arrimada al proceso que da cuenta del comportamiento diligente al frente de la jefatura del talento humano de la seccional Cali, pese al corto tiempo en el que se produjo la consolidación del daño fiscal desde que asumió el cargo, esto es diciembre de 2015, en consecuencia, una vez analizadas las pruebas balo los postulados de la sana critica y de la persuasión racional se confirma la decisión de la primera instancia de fallar sin responsabilidad fiscal a favor del aquí encartado.

4 Indexación.

Finalmente, en relación con la actualización de la cuantía del daño, de que trata el artículo 53 de la Ley 610 de 2000, se tiene que el valor probado del daño a la Fiscalía General de la Nación Seccional Cali, asciende a $57.285.155, al aplicar la fórmula establecida (Tomando como fecha inicial marzo de 2015 (último pago); fecha final la del Fallo No. 016 del 30 de noviembre de 2023, y el índice de precios al consumidor de 30 de octubre del año 2023) el resultado es el que se observa en el siguiente cuadro:

INGRESE LOS DATOS DEL PROCESO			
Datos	**dd**	**mm**	**aa**
Fecha de los hechos	30	4	2015
Fecha del Fallo	30	11	2023
Valor Histórico	**57.285.155,00**		

ACTUALIZACIÓN DEL DAÑO FISCAL				CONSOLIDADO	
VP={VH*(IPCFi/IPCIn)}		**DATOS**	**Valor Actualizado IPC**	**Detalle**	**Saldos**
Donde:				Valor Histórico	57.285.155,00
VP=	Valor Actualizado por IPC			Valor de la Indexación	34.782.682,45
VH=	Valor Histórico	57.285.155,00	**92.067.837,45**	Valor Actualizado por IPC	**92.067.837,45**
IPCIn=	Valor IPC (2018=100) Mes Inicial Dane	84,90			
IPCFi=	Valor IPC (2018=100) Mes Final Dane **(*)**	136,45			

Observa el Despacho que el monto a reparar determinado por el operador fiscal de instancia se encuentra ajustado, de acuerdo con la comprobación hecha por esta por esta instancia, de acuerdo con el simulador para la actualización de procesos por IPC suministrado por la Unidad de Responsabilidad Fiscal, en consecuencia, el monto a reparar corresponde a la suma de NOVENTA Y DOS MILLONES SESENTA Y SIETE MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y SIETE MIL CON CUARENTA Y CINCO CENTAVOS ($92.067.837,45).

5 De los terceros civilmente responsables.

Al proceso fueron vinculadas las compañías de seguros ASEGURADORA COLSEGURO S.A., quien fue adquirida posteriormente por ALLIANZ S.A., en virtud de las pólizas de

manejo estatal No. MAES-161 con vigencia del 25/07/07 al 27/09/2010, MAES – 315 vigencia del 28/09/2010 al 30/03/2011 y MAES – 357 del 31/03/2011 al 30/03/2014, dado que el objeto del contrato de seguros era *"Amparar los riesgos que impliquen menoscabo de los fondos o bienes de la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, causados por acciones y omisiones de sus servidores, que incurran en delitos contra la administración pública o en alcances Fiscales por incumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias"*, los hechos sobre los que versa la presente actuación administrativa tiene que ver como se demostró con las omisiones de funcionarios de la entidad que garantizaran el reembolso de incapacidades pagadas las cuales debían ser asumidas por las EPS y ARL, a las cuales les prescribieron las acciones de cobro causando con ello un daño patrimonial que es susceptible de ser amparado por la compañía aseguradora en calidad de tercero civilmente responsable.

En el mismo sentido ALLIANZ S.A. expidió la póliza No. 21214923 con vigencia desde el 31 de marzo de 2014 hasta el 15 de diciembre de 2014 y teniendo en cuenta que en el periodo de vigencia de esta póliza acaeció la prescripción de algunas incapacidades, es viable hacer extensivos los efectos del fallo y afectar la póliza vinculada de acuerdo con la normatividad vigente.

Al proceso también fue vinculada la compañía aseguradora GENERALLI COLOMBIA S.A. (hoy HDI Seguros), mediante la póliza No. 40000322 teniendo como objeto del contrato de seguros *"AMPARAR LOS RIESGOS QUE IMPLIQUEN MENOSCABO DE LOS FONDOS O BIENES DE LA FISCALIA GENERAL DE LA NACION, CAUSADOS POR ACCIONES Y OMISIONES DE SUS SERVIDORES, QUE INCURRAN EN DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA O EN ALCANCES FISCALES POR INCUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES LEGALES Y REGLAMENTARIAS, INCLUYENDO EL COSTO DE LA RENDICIÓN O RECONSTRUCCIÓN DE CUENTAS EN CASO DE ABANDONO DEL CARGO O FALLECIMIENTO DEL EMPLEADO O FUNCIONARIO",* y con vigencia desde el 29 de diciembre de 2014 hasta el 29 de diciembre de 2017, al estar probado que durante la vigencia se la póliza se prescribieron algunas incapacidades por la omisión de adelantar los proceso de recobro de las misma ante las entidades pertinentes, es dable hacer extensivos los efectos del fallo al Tercero Civilmente Responsable aquí vinculado de acuerdo con las condiciones del contrato de seguros, con los deducibles pactados.

AUTO No. URF 2 0184 DEL 31 de Enero de 2024

DECISIÓN

Sin más argumentos facticos y jurídicos, se procederá a confirmar la decisión contenida en el Fallo No. 016 del 30 de noviembre de 2023, así como su confirmatorio Auto No. 0001 del 03 de enero de 2024 que resolvió los recursos de reposición interpuesto en contra del fallo dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00210, decisión remitida en Grado de Consulta por la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca, así como hacerle extensivos los efectos del fallo a las compañías aseguradoras COLSEGUROS S.A. (hoy ALLIANZ SEGUROS S.A.) y GENERALLI COLOMBIA S.A. (hoy HDI SEGUROS S.A.).

Bajo las consideraciones y razones expuestas en este proveído, la Contralora Delegada Intersectorial No. 4, de la Unidad de Responsabilidad Fiscal, de la Contraloría Delegada para la Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo,

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR el artículo primero del Fallo No. 016 del 30 de noviembre de 2023, proferido por la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca y su auto confirmatorio en reposición, Auto No. 0001 del 03 de enero de 2024, por medio del cual se ordenó fallar solidariamente y con responsabilidad fiscal a título de culpa grave, en contra de: MARISOL BEDOYA RÍOS c.c. 31.967.593 en cuantía indexada de NOVENTA Y DOS MILLONES SETENTA Y CUATRO MIL SEISCIENTOS VEINTICUATRO PESOS M/TCE ($92.074.624), de acuerdo con las consideraciones de esta providencia.

SEGUNDO: CONFIRMAR el artículo segundo del Fallo No. 016 del 30 de noviembre de 2023, proferido por la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca y su auto confirmatorio en reposición, Auto No. 0001 del 03 de enero de 2024, por medio del cual se ordenó fallar solidariamente y con responsabilidad fiscal a título de culpa grave en contra de: DIANA PATRICIA PERLAZA GARCÍA c.c. 31.959.371 en la cuantía indexada de SETENTA Y SIETE MILLONES NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO MIL

AUTO No. URF 2 0184 DEL 31 de Enero de 2024

TRESCIENTOS CINCUENTA Y TRES PESOS M/TCE ($77.994.353), según las consideraciones de este proveído.

TERCERO: CONFIRMAR el artículo cuarto del Fallo No. 016 del 30 de noviembre de 2023, proferido por la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca, en sentido de fallar SIN responsabilidad fiscal a favor del señor JOHN JAIRO FILIGRANA RUIZ, por las razones expuesta en esta providencia.

CUARTO: CONFIRMAR el artículo tercero del Fallo No. 016 del 30 de noviembre de 2023, en el sentido de hacer extensivos los efectos del fallo a las compañías aseguradoras COLSEGUROS S.A., ALLIANZ SEGUROS S.A. y GENERALLI COLOMBIA (hoy HDI SEGUROS S.A.), en calidad de Terceros Civilmente Responsables, de acuerdo con las condiciones del contrato de seguros con los deducibles pactados dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 2018-00210, por las razones expuestas en esta providencia.

QUINTO: NOTIFICAR la presente decisión por conducto de la Secretaría Común de la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca, por ESTADO a los implicados, fijado en la página web de la Contraloría General de la República. De requerir copia de la providencia, los sujetos procesales deberán solicitarla al correo responsabilidadfiscalcgr@contraloria.gov.co.

SEXTO: MATENER las medidas cautelares decretadas en desarrollo de la actuación administrativa mediante Auto No. 708 del 13 de octubre de 2021.

SÉPTIMO: La Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca Caldas, deberá dar cumplimiento de lo resuelto en el artículo noveno del fallo con responsabilidad fiscal, en lo relativo a los traslado, anotaciones y comunicaciones.

OCTAVO: La Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca comunicará la presente decisión a la entidad afectada, Fiscalía General de la Nación Seccional Cali.

AUTO No. URF 2 0184 DEL 31 de Enero de 2024

NOVENO: DEVOLVER el expediente por el aplicativo SIREF a la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca, para lo de su competencia.

DÉCIMO: Por Secretaría Común, líbrense los oficios correspondientes para el correcto trámite de esta providencia.

UNDÉCIMO: Contra la presente providencia no procede recurso alguno.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

ALBA LUCÍA LONDOÑO SUÁREZ
Contralora Delegada Intersectorial No. 4
Unidad de Responsabilidad Fiscal
Contraloría Delegada para la Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo

Proyectó: Edgar Tovar Barreto
Profesional Especializado URF €

Revisó y ajustó: ALLS/